
BREVES NOTAS SOBRE A PARTICIPAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO PROCESSO LEGISLATIVO

Marco Antonio Hatem Beneton

Doutor em Direito Financeiro pela Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil. Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Mackenzie, São Paulo, Brasil.

Ex-Secretário Geral Parlamentar da Assembleia Legislativa de São Paulo e ex-Chefe de Gabinete da Secretaria de Estado da Justiça e Defesa da Cidadania. São Paulo, Brasil.

Procurador da Assembleia Legislativa de São Paulo.

mabeneton@uol.com.br

Sumário: 1. Introdução. 2. Partidos Políticos. 3. Processo Legislativo. 4. A proximidade entre os partidos políticos e o processo legislativo: o encontro das águas nas fases do processo legislativo. 4.1 A incidência da participação dos partidos políticos nas fases do processo legislativo. Análise crítica. 4.2 Intensidade alta: visão tradicional do Parlamento. 4.3 Intensidade média. 4.4 Intensidade baixa: crítica. 5. Conclusão. 6. Referências.

Resumo: O presente estudo visa analisar, sob um ponto de vista crítico da teoria jurídica, se há, ou não, participação dos partidos políticos no processo de produção de normas jurídicas e, se há essa participação, qual é o seu grau de incidência.

Palavras-chaves: Processo legislativo. Partidos políticos. Participação

BRIEF ON THE PARTICIPATION OF POLITICAL PARTIES IN THE LEGISLATIVE PROCESS

Abstract: The presente study aims to analyze, from the critical point of view of legal theory, whether or not there is on the participation of political partiens in

the processo of producing legal norms, and if there is such participation, what is its degree of incidence.

Keywords: Legislative process. Political parties. Participation

1. Introdução

O presente estudo visa analisar, sob o ponto de vista crítico da teoria jurídica, se há, ou não, participação dos partidos políticos no processo de produção de normas jurídicas, tecnicamente conhecido como processo legislativo e, se há essa participação, qual é o seu grau de incidência nesse processo; qual é a intensidade desse concurso. Aqui, não se irá investigar as razões pelas quais deve, ou não, o partido político participar ou não participar do processo legislativo, entendendo que essa apuração deve se dar no campo da Ciência Política e não do Direito Constitucional e seu ramo, o Direito Parlamentar. Isso porque, a Constituição se preocupa com a norma posta, mesmo que essa positivação contenha uma intenção do legislador constituinte e ela esteja embutida nas entrelinhas do texto constitucional. Por isso, a Constituição se preocupa em erigir, como materialmente importante, a existência dos partidos políticos no ordenamento constitucional, uma vez que eles serão, como veremos mais adiante, peças essenciais no direito fundamental de sufrágio ativo, ou seja, o direito de os cidadãos participarem da vida política do país ao pretenderem ocupar os cargos eletivos para os Poderes Legislativo e Executivo. Essa vontade, cujo motivo interno não se discute, é atrelada, de forma participativa, mas compulsória, a uma agremiação política com registro concedido pelo Tribunal Superior Eleitoral, uma vez que não há, no Brasil, a possibilidade das candidaturas autônomas.

Desta forma, para se adquirir o poder no Estado Democrático de Direito brasileiro, é *conditio sine qua non* estar filiado a um partido político. Para se entrar nos parlamentos brasileiros (Congresso Nacional, Assembleias Legislativas, Câmaras Municipais e Câmara Distrital) é preciso ostentar a filiação em um partido político, o que denota uma elevada importância que o Direito Consti-

tucional dá (ou pelo menos pretende dar) a essas organizações, pois, além de prevê-las dentro de um Capítulo próprio, salpica em várias passagens do seu texto¹, a concorrência dos partidos políticos para atividades além das político-eleitorais. E chega a ser até contraditória, conforme explicaremos no momento certo.

Para a Teoria do Direito, que trabalha com os postulados inerentes à Ciência do Direito, com as questões de validade, é indiferente valorar se os partidos políticos estão ou não desgastados; se possuem ou não bandeiras político-ideológicas; se o candidato *A* ou *B* é verdadeiro ou é falso em seus propósitos. Para a Ciência do Direito, da qual o Direito Constitucional se abastece para dar coesão e coerência científicas em seus princípios e regras, importa, sim, a presença desses organismos jurídicos vivos na sociedade, uma vez que a própria Constituição Federal impôs essa participação como elementar ao Estado Democrático de Direito, quando fixa, em particular, dentre os fundamentos da República, o pluralismo político:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

...

V - o pluralismo político.

O tema centrado na participação política dos partidos políticos na democracia ganhou, com a redemocratização e com a Constituição Federal, foros de essencialidade. Amostra disso é o pluralismo político, ou seja, a participação coletiva na formação da vontade popular que será cristalizada

¹ Em uma contagem rápida, o termo partido ou partido político aparece, ativamente, dezenove vezes no texto da Constituição de 1988, não só no Capítulo que lhe é reservado. Não se contou, aí, nem o pluralismo político do art. 1º, nem a liberdade de associação, inclusive a política, que é o fundamento enquanto direito fundamental às pessoas para se associarem ou não a partidos políticos. A liberdade de associação está prevista no art. 5º da CR/88, nos seguintes incisos: XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar; XVIII - a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento; XIX - as associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado; XX - ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado; XXI - as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente.

em um instrumento cogente, com denominação em sentido amplo de lei, que tem o sentido de maximização do bem-estar e, dessa maneira, como prescrições de conduta, as normas assentam comportamentos, e os indivíduos, ao seguirem o direito, tornam possível a promoção da felicidade para o maior número de pessoas.²

A democracia que o Estado Democrático de Direito realiza há de ser um processo de convivência social numa sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, 1), em que o poder emana do povo, que deve ser exercido em proveito do povo, diretamente ou por seus representantes eleitos (art. 1º, parágrafo único); participativa, porque envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo (N.N.: cita o art. 14, incisos I-III da CF); pluralista porque respeita a pluralidade de ideias, culturas e etnias e pressupõe, assim, o diálogo entre opiniões e pensamentos divergentes e a possibilidade de convivência de normas de organização e interesses diferentes na sociedade. Os princípios do Estado Democrático de Direito são os seguintes: princípio da constitucionalidade; sistema de direitos fundamentais; princípio da justiça social; princípio da igualdade; princípio da divisão de poderes; princípio da legalidade; princípio da segurança jurídica e princípio democrático que, nos termos da Constituição, há de constituir uma Democracia representativa e participativa, pluralista, e que seja a garantia geral da vigência e eficácia dos direitos fundamentais.³

Os partidos políticos são peças-chaves nas democracias brasileira e no seu Estado Democrático de Direito. Isso não resta a menor dúvida. No entanto, estranhamente, os partidos políticos são elementos formais mais de pontas, de extremos da produção legislativa do que de inserção na sua efetiva participação. Como veremos adiante, os partidos políticos, dentro dos Parlamentos de todos os entes federativos, tem o seu realce constitucional de peça-chave do Estado

² SGARBI, Adrian. *Clássicos da Teoria do Direito*. 4ª edição. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2020. p. 12

³ SILVA, José Afonso *O Estado Democrático de Direito, in Direito Constitucional – Teoria Geral do Estado - Doutrinas Essenciais - Volume II*. Thomson Reuters/Revista dos Tribunais: São Paulo: 2013. pp. 979/989/982

Democrático de Direito esmaecido, embora não tão enfraquecido. Esse esmaecimento dá lugar, no entanto, a um concentração de atenção e protagonismo nos sujeitos e seus mandatos que, levados ao Parlamento por uma das condições de elegibilidade, a filiação partidária, representam o Povo ou os Estados, no âmbito do Congresso Nacional, ou o Povo, no caso das Assembleias Legislativas, Câmaras Municipais e Câmara Distrital.

Pode-se até compreender o motivo dessa concentração de atenção nos representantes e não nos partidos políticos. Damos como exemplo dessa exposição o contido nos artigos 45 e 46, respectivamente:

Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.

Art. 46. O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário.

Perceba-se a ênfase que a Constituição dá aos deputados e senadores: são os representantes do Povo e dos Estados que compõem a câmara baixa e a câmara alta brasileiras. A Constituição não disse: os representantes e seus partidos políticos. Resta, então, subentendido que os partidos políticos dão sustentação associativa aos representantes e esses, por sua vez, são as vitrines humanas dos partidos políticos? Não, isso não corresponde à verdade. A despeito da condição necessária como filiado a partido político para concorrer às eleições e ingressar nos Parlamentos, durante o exercício do mandato parlamentar, poderá o representante deixar o partido político pelo qual foi eleito e migrar para outro, ou exercer o seu mandato sem estar filiado a um partido político. Poderá o representante do partido político exercer o mandato que lhe foi conferido, com algumas restrições regimentais, logicamente, mas nada impede-o de falar na tribuna do Plenário, votar, pedir aparte, dentre outras possíveis atividades permitidas àqueles parlamentares que não estão, por exemplo, filiados a um partido político após a posse no Parlamento.

Esse é só um dos exemplos da participação um pouco desbotada dos partidos políticos no processo legislativo, sendo que durante o decorrer do pre-

sente estudo, serão pontuados altos e baixos no quesito participação dos partidos políticos na atividade legiferante.

Para tanto, é imprescindível ter em mente o que são os partidos políticos e o que é o processo legislativo, mesmo que para tanto sejam apenas pincelados conceitos sobre esses dois fenômenos que muito tem de proximidade, com ou sem intensidade.

2. Partidos Políticos

Os partidos políticos têm previsão na Constituição Federal em seu art. 17. Tratam-se de uma associação que visa a um fim deliberado, seja ele objetivo como a realização de um plano com intuits materiais ou ideais, seja pessoal, isto é, destinado a obter benefícios, poder e, conseqüentemente, glória para os chefes e sequazes, ou então voltado para todos esses objetivos conjuntamente.⁴ (WEBER, 1961, *apud*, OPPO, 2000, 241/242).

Comentando essa definição de WEBER, ANNA OPPO⁵ discorre que essa definição põe em relevo o caráter associativo do partido, a natureza da sua ação essencialmente orientada à conquista do poder político dentro de uma comunidade.

Com a Lei nº 9.096/1995, a Lei dos Partidos Políticos, estes recebem a seguinte definição, no art. 1º: “O partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal.”

Na sua essência, os partidos políticos congregam pessoas com ideias econômicas, ideais sociais e ideologias comuns, que visam a tomada (pacífica e democrática) do poder político para a concretização desses elementos comuns. Na Europa e na Ásia, essa reunião em torno de elementos comuns é mais marcante, sobretudo no hasteamento de bandeiras ideológicas distintas, mas muito mais marcantes sob o pálio da Filosofia Política. Nos EUA, desde o advento da Revolução de 1776, a

⁴ WEBER, Max. Economia e società, Volume II. Comunità: Milano, 1961.p.241-242.

⁵ BOBBIO, Norberto et al. Dicionário de Política. Vol. 2. 5ª edição. Editora Imprensa Oficial/UNB: São Paulo, 2000.p.899

divisão partidária é mais visível pela comunhão de ideais econômicas e financeiras do que pela comunhão ideológica. No Brasil, muito embora receba inegável influência europeia na formação de partidos de massa, também vem se acentuando a distinção entre os vários partidos políticos pela divergência a respeito de matérias econômicas, sobretudo as de cunho liberal, neoliberal ou de orientação socialista.

A partir da Constituição de 1988, os partidos políticos deixam de possuir personalidade jurídica de direito público e passam a exercer suas atividades como pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, não deixando de ter, porém, a devida importância, tanto é que a própria Constituição da República realçou a necessidade da existência dos partidos políticos na engrenagem político-constitucional de aquisição e exercício do poder político.

A importância dos partidos políticos, porém, não reside apenas na sua previsão constitucional, mas, sobretudo, no fato de a própria Constituição exigir, como condição de elegibilidade, a filiação partidária. É o que dispõe o art. 14, § 3º, inciso V, da CR:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

...

§ 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei:

...

V - a filiação partidária;

Portanto, o exercício do chamado direito de sufrágio ativo, ou direito de ser eleito, deve satisfazer a uma prévia e necessária pré-condição: a filiação partidária, o que, de uma vez por todas, denota a importância dos partidos políticos na vida constitucional brasileira.

Superada, então, a questão da importância jurídico-constitucional dessas agremiações políticas, elas, como associações de pessoas que comungam

os mesmos ideais ou ideologias políticas, desenvolvem suas atividades em várias frentes, ambientes, ou, arenas, sendo as mais importantes as arenas eleitorais e as arenas parlamentares.

As arenas e suas espécies, eleitoral e parlamentar, são os ambientes relevantes, os ambientes marcantes que exercem influência mais direta sobre os partidos e representam os diversos campos de jogo a que o partido concorre e, quaisquer que sejam as outras possíveis arenas, pelo menos duas delas são sempre os ambientes que mais se destacam e, naturalmente, no caso dos partidos políticos, são os únicos ambientes que interessam e que atuam nos sistemas políticos competitivos: a arena eleitoral e a arena parlamentar. Na arena eleitoral se desenvolve a competição dos partidos pelo controle dos votos⁶. Já na arena parlamentar, como o próprio nome induz, se dá em ambiente institucionalizado, no ambiente do Parlamento.

A arena parlamentar é, ela própria, uma fonte autônoma, conforme suas características, de pressões ambientais peculiares sobre os partidos; de coerções institucionais que estruturam essa arena (nível de institucionalização dos parlamentos, regulamentos etc.), da distribuição da força entre os vários grupos parlamentares presentes. Além disso, muitos outros fatores incidem sobre os processos de troca que cada partido estabelece nessa arena [parlamentar] com os outros partidos, mas há de se considerar um aspecto: a interdependência entre as arenas eleitoral e parlamentar, pois, em linhas gerais, não são apenas as relações que um partido trava com cada uma das duas arenas, mas também a interdependência entre as duas arenas, no sentido de que trocas que se verificam numa condicionam as trocas na outra, e também por ela são condicionadas.⁷

E dentro dos embates na arena parlamentar é que se principia a revelar a proximidade que os partidos políticos tem com o processo legislativo, em particular, como veremos adiante, em algumas fases do processo legislativo, onde a arena parlamentar ganha ressonância e força discursiva e dissuasiva. Mas, para tanto, hão de ser respeitadas regras, as regras do jogo parlamentar

⁶ PANEBIANCO, Angelo. Modelos de Partido – Organização e Poder nos Partidos Políticos. Editora Martins Fontes: São Paulo, 2005.p. 409

⁷ PANEBIANCO, Ob. cit.p. 422

que, se não condicionam os apetites e interesses político-ideológico, balizam a condução desses apetites e interesses dentro do Parlamento, com o fim de vê-los transformados em norma jurídica, em espécie legislativa.

Vejamos, agora, os lindes interiores nos quais as propostas políticas poderão ser transformadas em condutas futuramente exigidas. Esses lindes são estabelecidos pelo processo legislativo.

Antes, porém, convém salientar que os representantes eleitos através dos partidos políticos vão se deparar com o processo legislativo permanentemente, seja ele em linhas gerais, enquanto instrumento básico do Poder Legislativo, ou seja para a produção específica de normas jurídicas (propostas de emenda à Constituição, projetos de lei complementar, projetos de lei ordinária, projetos de resolução, projetos de decreto legislativo), ou, seja ainda, para o exercício efetivo de outras atividades parlamentares, como o protocolo de indicações, moções, requerimentos de informação e requerimentos em geral. Tudo isso restará contido dentro de um processo regrado por normas (ou, como preferimos, por *sobrenormas*) de origem constitucional ou infraconstitucional, sendo estas de caráter geral (por exemplo, a Lei Complementar nº 95/1999, que estabelece normas gerais de técnica e redação legislativas, ou a LINDB, Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), bem como as de caráter interno, veiculadas pela espécie legislativa denominada Resolução, cujo exemplo clássico e efetivo encontramos nos Regimentos Internos, normas jurídicas que fixam os procedimentos pelos quais se desdobram o processo legislativo, especialmente suas fases, o que veremos logo adiante.

3. Processo Legislativo

Como dissemos, ao adentrarem no Parlamento, os parlamentares tomarão contato com o processo legislativo. Os representantes eleitos via partidos políticos, vão exercer as funções típicas do Poder Legislativo, quais sejam, dentre as principais, a função legislativa, ou legiferante, e a função fiscalizadora dos atos do Poder Público, uma vez que o controle externo das ati-

vidades do Poder Executivo está sob o encargo do Poder Legislativo, que tem a prerrogativa de exercer o poder financeiro, ou seja, de deliberar a respeito dos orçamentos públicos, inclusive com a possibilidade de modificação das suas disposições financeiras, e exerce esse controle externo com o auxílio do Tribunal de Contas. Outras funções existem, as chamadas atípicas e podem ser identificadas nas funções julgadoras, ou função *judicialiforme*, que consiste em julgar por crime de responsabilidade autoridades elencadas na respectiva Constituição, ou julgar por quebra do decoro parlamentar os próprios membros do Parlamento; a função administrativa, que se verifica no exercício de cargos de comando da Mesa e da Administração da Casa Legislativa. Podemos também apontar a função homologatória, ou de referendo, que transparece na arguição de pessoas para assumir mandatos administrativos em tribunais e agências governamentais.

Para o desempenho dessas atribuições, o Poder Legislativo detém instrumentos procedimentais próprios, principalmente aqueles voltados para o exercício da função legislativa. É o denominado *processo legislativo*, cuja regulamentação se inicia na Constituição e ganha motricidade através dos Regimentos Internos, que são transmitidos pela espécie legislativa denominada Resolução, que detém força de lei primária.

A doutrina mais autorizada dispara alguns conceitos de processo legislativo e lhe empresta estrutura procedimental científica, muitas vezes não positivada nos regimentos internos com as denominações que a doutrina lhes dá, mas são rotulações gerais e específicas que nos auxiliam a entender o funcionamento (jurídico) do processo legislativo.

Assim, por processo legislativo podemos entender que é o complexo de atos necessários à concretização da função legislativa do Estado, onde teremos que reconhecer nele aspectos objetivos e subjetivos, aqueles consistentes nos atos processuais legislativos; estes, nos órgãos e pessoas, que são os sujeitos desse processo e, com isso, dizer que o processo legislativo é o conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção) realizados pelos órgãos legislativos e órgãos cooperadores para o fim de promulgar leis.⁸

⁸ SILVA, José Afonso. Processo Constitucional de Formação das Leis. 2ª edição. Editora Malheiros: São

Vê-se, nesse conceito, a divisão entre atos objetivos e atos subjetivos. Nestes, há a participação efetiva (e preferencial) dos parlamentares, ou daqueles que estão autorizados a atuar no processo legislativo, uma vez que este é um processo complexo, onde pode ser iniciado por um órgão (deputado, chefe do executivo, tribunais, Mesa) ou por uma coletividade (iniciativa parlamentar coletiva, iniciativa popular), sendo que essa participação pode ser inicial, incidental ou final. *Inicial* diz respeito à possibilidade legítima de serem apresentadas proposições legislativas que darão início ao processo legislativo; *incidental* refere-se à possibilidade de o processo legislativo ser emendado por iniciativa dos próprios parlamentares-pares ou, caso ainda não tenha sido deliberado pela Comissão Temática competente, o Executivo e os Tribunais poderão encaminhar alterações à proposição originariamente por eles apresentada⁹; e *final*, quando competirá ao Chefe do Poder Executivo avaliar se sancionará, se vetará (total ou parcialmente) ou se irá quedar-se em silêncio quando lhe for encaminhado para a aposição da promulgação na fase final do procedimento legislativo às leis complementares ou ordinárias.

É de se notar, todavia, que não vemos aí a participação dos partidos políticos enquanto órgão iniciador do processo legislativo. Poderá sê-lo? Em termos políticos sim, mas em termos jurídicos, não. Em termos políticos, o conjunto de todos os parlamentares de um só partido poderá assinar, conjuntamente, um projeto de lei ordinária, por exemplo. Isso revelará que o partido político que representam fechou questão sobre

Paulo, 2006.p. 41/42

⁹ CF/88, Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum. (...)§ 5º O Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação nos projetos a que se refere este artigo enquanto não iniciada a votação, na Comissão mista, da parte cuja alteração é proposta.

CESP/89, Artigo 175 - Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais, bem como suas emendas, serão apreciados pela Assembleia Legislativa. (...) § 3º - O Governador poderá enviar mensagem ao Legislativo para propor modificações nos projetos a que se refere este artigo, enquanto não iniciada, na Comissão competente, a votação da parte cuja alteração é proposta.

Regimento Interno da ALESP, artigo 175, § 2º: “O Governador e os Tribunais poderão propor alterações aos projetos de sua iniciativa enquanto a matéria estiver na dependência do parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Redação.”

um determinado assunto e irá propor uma inovação nessa área escolhida, servindo essa movimentação muito mais como um gesto político do que jurídico. Já em termos jurídicos, não estão os partidos políticos no rol dos legitimados para protocolar, enquanto órgãos ou organismos políticos, propostas legislativas. Mais adiante discorreremos alguns pensamentos particulares sobre esse pormenor.

Voltando ao tema processo legislativo, calha dizer que não se pode confundir processo legislativo com procedimento legislativo, dentro do qual se manifestará, como veremos logo adiante, a intensidade de participação do partido político no processo legislativo. Por ora, é de rigor salientar que não há que se confundir o conceito de processo com o de procedimento. Na verdade, este último é apenas um dos aspectos do processo: enquanto o processo é um conjunto de atos ordenados e inter-relacionados, pode-se dizer que o procedimento é a ordem (juridicamente predefinida) em que se praticam os atos de um processo. O processo é, pois, meio (instrumento) de que se utiliza a ordem jurídica democrática para regular a criação do próprio direito; é um direito da produção do direito, seja a partir da legislação, da decisão concreta ou mesmo da interpretação. Processo é instrumento de produção de normas jurídicas; procedimento é o caminho que esse processo pode tomar.¹⁰

O procedimento legislativo é, pois, a parcela extrínseca do movimento da marcha processual legislativa. *Mutatis mutandi*, é inspirado pela Teoria Geral do Processo, a qual prevê o desmembramento do procedimento em procedimento comum, que divide-se em procedimento ordinário e procedimento sumário, e em procedimento especial, cada um representando uma ou várias formas de movimentação processual, de tempo, de forma e de rito, a transparecer a singularidade de atos e, sobretudo fases.

Essa divisão no processo legislativo é pertinente e usual, uma vez que o processo legislativo há de se manifestar de acordo com a espécie legislativa a ser produzida. E isso reflete nos procedimentos. Geralmente, os projetos

¹⁰ TRINDADE, João. Processo Legislativo Constitucional. 3ª edição. Editora Jus Podivm: Salvador, 2017.p. 26

de lei complementar, os projetos de lei ordinária, os projetos de resolução e os projetos de decreto legislativo, adotam um procedimento comum que, dependendo das circunstâncias políticas, pode passar a vir a se tornar um procedimento sumário, por exemplo, caso receba a chamada urgência, forma de tramitação mais célere, em termos temporais e de soma de fases. Pode, por outro lado, o processo legislativo adotar um procedimento especial, por exemplo, nas propostas de Emenda à Constituição, na deliberação das medidas provisórias e no processo legislativo financeiro, cujo objeto deste processo é o de conhecer, analisar e deliberar todas as proposições legislativas que tratem de matéria de caráter financeiro-orçamentário.¹¹ Esses exemplos assumem procedimentos legislativos especiais. Cada procedimento detém características próprias.

Vamos explicar um pouco melhor. A soma dos atos do processo, vistos pelo aspecto de sua interligação e combinação e de sua unidade teleológica, é o procedimento. Dentro deste, cada ato tem o seu momento oportuno e os posteriores dependem dos anteriores para a sua validade, tudo porque o objetivo com que todos são praticados é um só: preparar o provimento final.¹² Os procedimentos especiais destinam-se a situações (atos e fases) peculiares, onde exista, por exemplo, uma maior solenidade e rigidez no processo (propostas de Emenda à Constituição), ou que passem exclusivamente por apenas uma Comissão responsável por examinar uma específica matéria (processo legislativo orçamentário). Por sua vez, o procedimento ordinário, que possui atos de emprego geral, detém um caráter residual, uma vez que, não prevendo a Constituição ou o Regimento Interno um procedimento específico, há de cair na tramitação apegada à generalidade de atos e fases.

Fases: essa é a palavra que nos chama a atenção e que grava não só a marcha processual como a própria definição acima colocada, mas, também, a participação dos partidos políticos no processo legislativo. Vimos que o proce-

¹¹ Cf. nossa tese de doutoramento, *O Processo Legislativo Financeiro*, defendida na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo em 2007. Ainda não publicada.

¹² CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido R. *Teoria Geral do Processo*. 12ª edição. Editora Malheiros: São Paulo, 1996.p. 324

dimento é a soma dos atos do processo, vistos pelo aspecto de sua interligação e combinação e de sua unidade teleológica, e que dentro do procedimento, cada ato tem o seu momento oportuno e os posteriores dependem dos anteriores para a sua validade, tudo por um motivo: o objetivo com que todos são praticados tem em vista a preparação do ato final, qual seja, a produção de uma espécie legislativa. Antes de tudo, o que queremos aqui marcar, para que se fique caracterizado algo como sendo uma fase, é justamente o seguinte: cada ato processual é produzido em um momento oportuno, que vai interligar os atos anteriores com os posteriores. A cada momento oportuno damos o nome de *fases* do processo legislativo. E são nessas fases onde ocorre a relevância, ou não, da participação dos partidos políticos no processo legislativo, é em cada fase onde podemos dizer se há ou não há a participação do partidos políticos e, se há, qual é a intensidade dessa participação.

Em suma, e já em adiantamento do que iremos expor, a proximidade entre os partidos políticos e o processo legislativo pode ser traduzida como o encontro das águas díspares nas fases do processo legislativo. Vejamos.

4. A proximidade entre os partidos políticos e o processo legislativo: o encontro das águas nas fases do processo legislativo

Pergunta-se: por que dissemos, no final do tópico anterior, que a proximidade entre os partidos políticos e o processo legislativo pode ser traduzida como o encontro das águas nas fases do processo legislativo? Aliás dissemos pouco. Na verdade, é o encontro das águas díspares, ou, o pluralismo político, mais o princípio da colegialidade, que caracteriza os Parlamentos com toda a sua intensidade, quer seja esta instensidade alta, média ou baixa, a significar os embates políticos antagônicos no seio do Legislativo, valendo-se não só da retórica própria dos discursos políticos, mas, também, dos instrumentos jurídico-regimentais para acentuar, amenizar ou obstar os debates e, sobretudo, as deliberações, momento ápice de todos Parlamentos, ou órgãos colegiados.

Entretanto, a deliberação é uma das fases procedimentais de um processo. No estudo nosso, a deliberação é, caracteristicamente e em regra, a fase final

do procedimento legislativo ordinário¹³ (deliberação de projetos de lei complementar, de ordinária, de decretos legislativos, de requerimentos vários). Contudo, não é somente na fase final no interior do Poder Legislativo em que ocorrem as deliberações. Nas Comissões, as deliberações são fatos essenciais, uma vez que giram o final de uma instrução para a próxima, ou, marca o final da fase instrutória, ou, até mesmo, há o encerramento do processo com a chamada votação conclusiva¹⁴. Mas, o que são as fases procedimentais do processo legislativo?

Acreditamos que agora é a oportunidade para explicarmos o que vem a significar a frase *fases do processo legislativo*. Na verdade, são fases procedimentais do processo legislativo, pelo fato de estar atrelado o procedimento elegido à espécie legislativa que se irá elaborar. A depender de qual espécie, verificar-se-á qual procedimento há de ser utilizado, se pelo procedimento legislativo comum (ordinário ou sumário, com a prevalência dos misteres do regime de urgência), ou pelo procedimento legislativo especial, cujos exemplos mais notórios, como já dissemos, são as propostas de emenda à Constituição, a análise das MPs e o processo legislativo financeiro (ou orçamentário).

Fase, no léxico comum, vem a ser os vários períodos, estágios, ou estados, da evolução pelas quais passa uma determinada situação ou pessoa. Em linhas básicas, os processos também são talhados por fases, mormente evolutivas, que tendem a um ato ou fato final. Previamente a instauração de um processo, existem regras prévias de observância obrigatórias para que o que se pretenda ao final seja alcançado com o máximo de verdade, ou justiça. Podem concorrer diversas vontades que impulsionam o processo, ou pode ser que apenas um ser o mova. Nos processos culturais humanos, inseridos no meio antropológico social, em regra quase absoluta, os processos demandam o concurso de diversas vontades, denominados processos complexos. Cada uma dessas vontades inaugura, manifesta ou produz fatos e atos no interior do processo.

¹³ Nos procedimentos legislativos especiais, evidentemente, a deliberação sinaliza a fase final do processo legislativo.

¹⁴ Aliás, a CF em seu art. 58, §2º, diz que “às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe: I - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa.”

No processo legislativo isso não é diferente. Ele é reflexo da sociedade humana que despeja em coletivos o poder de decidir os rumos e auxiliar na superação das necessidades dessa sociedade. Desta forma, o processo legislativo é caracterizado pelo concurso de vontades diversas a conjugar um processo complexo com vistas a produzir um ato de interesse público vital para a regular convivência social: a *lei*.

O processo legislativo, a depender de qual espécie legislativa irá produzir, adotará um procedimento e, dentro desse procedimento, ocorrerão estágios, períodos ou fases próprias que impulsionam o desenvolvimento da marcha processual até o provimento final.

A doutrina, em uníssono, aponta que existem fases, mas não é unânime na rotulação de cada uma dessas fases. Há variações homônimas: são conferidos rótulos diferentes para, em substância, finalidades comuns. Assim, existem classificações diferentes para fins iguais. Para alguns, a análise do procedimento legislativo demonstra a existência de cinco fases no caminhar dos projetos de lei: a introdutória ou da iniciativa; a de exame dos projetos nas comissões permanentes ou comissão especial; a das discussões do projeto em Plenário; a decisória; e a revisória¹⁵. Para outros, existe a fase preliminar (iniciativa); a fase constitutiva (discussão e votação = deliberação parlamentar + deliberação executiva = sanção ou veto); e a fase complementar, sinalizadas pela promulgação e publicação.¹⁶

Para nós, as fases variam de acordo com a espécie legislativa. Por isso, haverá sempre uma fase de iniciativa (inauguração do processo legislativo); haverá sempre uma fase instrutória (emendabilidade das proposições e elaboração de pareceres pelas Comissões ou, onde houver a previsão, por um Relator Especial); haverá sempre uma fase de deliberação, subdividida nas subfases de discussão, de votação e, no procedimento comum das leis complementares e ordinárias, a decisão executiva; e a fase de promulgação, a depender da espécie,

¹⁵ SILVA, José Afonso. *Processo Constitucional de Formação das Leis*. 2ª edição. Editora Malheiros: São Paulo, 2006. p. 276

¹⁶ TRINDADE, João. *Processo Legislativo Constitucional*. 3ª edição. Editora Jus Podivm: Salvador, 2017. p. 50

será caracterizada pela sanção ou veto, promulgação e publicação (privilégio executivo, prerrogativa do Chefe do Poder Executivo), ou pela promulgação e publicação (privilégio legislativo, prerrogativa da Mesa do Poder Legislativo), como ocorrem na finalização (a) das propostas de emenda à Constituição, (b) dos projetos de resolução e (c) dos projetos de decreto legislativo).

Já nos regimentos internos, pelo menos aqueles de que nos valem como parâmetros de pesquisa (até mesmo como reflexo da nossa atuação funcional), não há uma divisão rotulada de fases. Elas existem sim, mas nominadas e espalhadas de forma genérica. Por exemplo, no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a palavra fase aparece 11 (onze) vezes, e, em pouquíssimas dessas vezes, há o sentido dessa compartimentação a que nos referimos¹⁷. No Regimento Interno do Senado Federal, a palavra fase surge 28 (vinte e oito) vezes, porém, com um pouco mais do que a Câmara dos Deputados, no sentido da divisão procedimental exposta.¹⁸ Quanto ao Regimento da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, a palavra frase mostra-se em 7 (sete) oportunidades, mas escassamente no sentido das fases procedimentais.¹⁹ Todavia, há um dife-

¹⁷ RICD, Art. 104. A retirada de proposição, em qualquer fase do seu andamento, será requerida pelo Autor ao Presidente da Câmara, que, tendo obtido as informações necessárias, deferirá, ou não, o pedido, com recurso para o Plenário. RICD, Art. 165. Discussão é a fase dos trabalhos destinada ao debate em Plenário. RICD, Art. 195. Ultimada a fase da votação...

¹⁸ RISE, art. 122, § 2º No avulso eletrônico da Ordem do Dia consignar-se-á a existência de projetos em fase de recebimento de emendas, com a indicação da comissão que deverá recebê-las; RISE, art. 170, § 2º No avulso eletrônico da Ordem do Dia deverá constar: I - os projetos em fase de recebimento de emendas perante a Mesa ou comissão; RISE, art. 250, Parágrafo único. Ao fim da fase de instrução da matéria, serão publicados em avulsos eletrônicos os pareceres proferidos, neles se incluindo; RISE, Art. 263. As representações dirigidas à Mesa, contendo observações, sugestões ou solicitações sobre proposições em curso no Senado, serão lidas no Período do Expediente, publicadas, em súmula ou na íntegra, no Diário do Senado Federal, reunidas em processo especial e encaminhadas às respectivas comissões para conhecimento dos relatores e consulta dos demais membros, acompanhando a proposição em todas as suas fases; RISE, art. 279, § 4º O requerimento previsto nos incisos I, II e III do caput será apresentado e votado ao se anunciar a matéria e o dos incisos IV e V, em qualquer fase da discussão; RISE, Art. 364. Encerrada a discussão, em segundo turno, com apresentação de emendas, a matéria voltará à Comissão, para parecer em cinco dias improrrogáveis, após o que será incluída em Ordem do Dia, em fase de votação.

¹⁹ RIAL, artigo 180 - Discussão é a fase dos trabalhos destinada ao debate em Plenário; RIAL, artigo 252, § 2º - Só se admitirão emendas na fase de Pauta; artigo 287 - O Presidente da Assembleia adotará as medidas necessárias à adequação das proposições elaboradas ou tramitando em desconformidade com este Regimento, providenciando, notadamente, o reenvio às respectivas Comissões, de proposições já instruídas ou em fase de instrução para fins de deliberação conclusiva das Comissões, conforme previsto nos artigos 31, I, e 33, II, do Regimento Interno.

rencial: o Regimento Interno da ALESP confessa que o processo de elaboração tem fases²⁰, competindo à Mesa, aos Parlamentares, às Comissões e às assessorias identifica-las, o que não é uma tarefa difícil, uma vez que a natureza de cada procedimento leva a entender em qual fase ele se encontra.

Veja-se, no entanto, que em nenhum momento se disse o termo *partidos políticos*. E é essa ausência que iremos examinar no próximo tópico, ao identificar as possíveis incidências de participação dos partidos políticos nas fases do processo legislativo (em sentido amplo), sem descurar de uma análise crítica de indagações sobre presenças e ausências dos partidos políticos no decorrer do processo legislativo. E mais: se eles, partidos, participam, qual é a intensidade dessa participação.

4.1 A incidência da participação dos partidos políticos nas fases do processo legislativo. Análise crítica

Muito bem. A pergunta de chofre que fazemos é: os partidos políticos participam do processo legislativo? Para responder essa pergunta, em primeiro lugar, cabe noticiar que o termo *partido político* ou só *partido* aparece nos Regimentos Internos com a incumbência de várias atividades parlamentares, mas não só de caráter legislativo. Como atividade parlamentar podemos tipificar como toda aquela que envolve uma necessária participação do eleito na vida interna do Parlamento, o que não se resume, somente, às atividades legislativas, que se restringem, em nosso modo de ver, às funções típicas do Poder Legislativo, legislar e fiscalizar. A atividade parlamentar, conquanto seja continente do qual a atividade legislativa é conteúdo, é mais ampla, a significar a participação dos parlamentares nas rotinas do Poder Legislativo, inclusive rotinas administrativas. Exemplos de atividade parlamentar interna podem ser sacados da participação dos parlamentares em funções regimentais e administrativas na Mesa; na condução regimental e administrativa das Comissões Permanentes ou Temporárias; no exercício da liderança das bancadas partidárias; no exercício da liderança de governo /ou maioria, bem como das minorias; no exercício da função disciplinar dos pares, como integrante dos Conselhos de Ética e Corregedoria; na par-

²⁰ RIAL, artigo 176 - O autor poderá solicitar, em todas as fases da elaboração legislativa, a retirada de qualquer proposição.

ticipação de frentes parlamentares dos mais diversos matizes, entre outros exemplos.

A par dessa distinção rudimentar, que separa um pouco as noções de atividade parlamentar e de atividade legislativa, somos forçados a reconhecer que é, justamente no encontro das águas díspares nas fases do processo legislativo, onde estas duas atividades se confundem, se misturam, e acusam a intensidade da participação dos partidos políticos no processo legislativo. Dessa distinção entre atividade parlamentar (continente) e atividade legislativa (conteúdo) podemos, em contraste, identificar as múltiplas funções dos parlamentares no bojo do Poder Legislativo, sobretudo nas fases procedimentais do processo legislativo.

Desta forma, a resposta à pergunta vestibular deste tópico é: sim, os partidos políticos participam do processo legislativo, porém com intensidades, intensidades diferentes, intensidades essas aquém da importância dessas agremiações que possuem residência na Constituição, sendo, inclusive, a filiação a um partido político condição de elegibilidade (art. 14, § 3º, inciso V, da CR).

No vernáculo, intensidade é característica do que é intenso, ou seja, daquilo que se manifesta ou se faz sentir com força, vigor, abundância; daquilo que ultrapassa as medidas ou graus do habitual.²¹ Transmutada para o processo legislativo, há de se inquirir com qual intensidade, no sentido da força e da abundância, se faz a participação dos partidos políticos no processo legislativo.

Isso porque, essa intensidade não é linear, uniforme e constante. Ela se manifesta com graus de intensidade (o próprio conceito de intenso prevê grau como uma manifestação do que é intenso), podendo ser essa intensidade alta, média ou baixa. Em vista disso, podemos dizer que a participação dos partidos políticos no processo legislativo se faz mediante graus de intensidade alta, média e baixa.

Antes de discorrermos um pouco sobre a nossa impressão a respeito da intensidade de participação dos partidos políticos nas fases procedimentais do processo legislativo, surge uma outra pergunta, nem tanto de natureza jurídica mais imediata. Talvez essa pergunta resida mais dentro do campo da Ciência Política ou da Teoria Geral do Estado, ou pelo menos nos escaninhos de uma As-

²¹ Dicionário Houaiss. www.uol.com.br

sembleia Constituinte, dentro da elaboração de uma nova Constituição. Talvez, ainda, não tenhamos resposta posta, mas suposta: por que não há uma expressa participação dos partidos políticos no devido processo legislativo? Quando se diz *expressa participação* quer se formular a indagação do por que os partidos políticos não foram arrolados como legitimados para, por exemplo, deflagrar o processo legislativo, tal como está na Constituição Federal no que toca aos deputados e senadores, ao presidente da República, aos chefes dos Tribunais, ao Procurador-Geral da República e até mesmo ao povo, na chamada iniciativa popular? Presumimos, com sustentação na doutrina mais autorizada, que a Assembleia Nacional Constituinte, no campo do processo legislativo, prestigiou mais o mandato como representação parlamentar individualizada do que como representação partidária e entendeu que deveria ser conferido ao mandato parlamentar uma natureza independente e não imperativa.

Ao se eleger o mandato representativo individualizado como o centro de irradiação jurídica no interior da Casa Legislativa, optou-se, então, por dar uma autonomia aos parlamentares, embora os estatutos partidários possam prever que a votação diferente de um parlamentar, em desacordo com a orientação da liderança da bancada possa ser caracterizada como um ato de indisciplina, sancionável com a expulsão da agremiação. Porém, isso é um problema externo ao Parlamento.

Constitucionalmente falando, a Assembleia Nacional Constituinte levou em conta que o mandato político é uma das mais importantes expressões da conjugação do político com o jurídico, o que também influi em suas características mais importantes, que são: a) o mandatário, apesar de eleito por uma parte do povo, expressa a vontade de todo o povo, ou pelo menos, de toda a circunscrição eleitoral onde foi candidato, podendo tomar decisões em nome de todos os cidadãos da circunscrição, ou mesmo de todo o povo do Estado; b) que embora o mandato seja obtido mediante um certo número de votos, ele não está vinculado a determinados eleitores, não se podendo dizer qual o mandato conferido por certos cidadãos; c) o mandatário, não obstante decidir em nome do povo, tem absoluta autonomia e independência, não havendo necessidade de

ratificação das decisões, além do que as decisões obrigam mesmo os eleitores que se oponham a elas; d) o mandato é de caráter geral, conferindo poderes para a prática de todos os atos compreendido na esfera de competências do cargo para o qual alguém foi eleito; e) o mandatário é irresponsável, não sendo obrigado a explicar os motivos pelos quais optou por uma ou por outra orientação; f) em regra, o mandato é irrevogável, sendo conferido por prazo determinado, não existindo no Brasil a figura do *recall*.²²

Das características do mandato, não emerge nenhuma vinculada diretamente aos partidos políticos, o que, em nossa opinião, esmaece a figura importante de catalisador de ideias, ideais e ideologias, todas potencialmente passíveis de conversão em programas de governo. Embutida nessa análise, cabe a observação de MAURICE DUVERGER²³:

A democracia liberal é individualista. No plano político, ela permite que se defrontem personalidades livres em seus movimentos. Os partidos têm geralmente uma estrutura frágil, que permite uma grande liberdade aos seus respectivos membros.

Repete-se o *talvez*: talvez essa seja uma explicação plausível para não ter sido dado maior ênfase aos partidos políticos como legitimados para atuar em todas as fases do processo legislativo. Essa atuação ocorre, mas, como dissemos, há de depender do grau de intensidade que o ordenamento jurídico reservou aos partidos políticos no processo legislativo e é o que veremos adiante.

4.2 Intensidade alta: visão tradicional do Parlamento

As participações dos partidos políticos nas Comissões e nas deliberações em geral demonstra que, dentro dessa fase de deliberação (que abarca a parte de finalização da fase de instrução também), há um grau alto de participação dos partidos políticos no processo legislativo. Nessa fase, onde ocorrem as discussões e as votações é que vamos perceber um envolvimento maior dos

²² DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. 33ª edição. Editora Saraiva: São Paulo, 2016. p. 159

²³ DUVERGER, Maurice. As Modernas Tecno-Democracias. Editora Paz e Terra: Rio de Janeiro, 1975. p. 73

partidos políticos através das suas bancadas na Casa Legislativa, sobretudo na pessoa dos seus líderes. São eles que conduzem as bancadas partidárias e são um misto de funções, sendo ao mesmo tempo condutores dos interesses dos partidos nas Casas Legislativas e porta-vozes da bancada. Desfrutam, para tal mister, da chamada estrutura parlamentar, estrutura essa que serve de apoio e assessoramento à bancada na batalha de convencimento e demonstração das causas que ideologicamente abraçam.

Diga-se de passagem, não podemos confundir participação com presença dos partidos políticos nas Casas Legislativas. A participação se dá conforme o grau de intensidade dispensada pelos Regimentos Internos, enquanto a presença se dá por força de lei, mais precisamente a Lei nº 9.096/1995, a Lei dos Partidos Políticos, que em seus artigos 12 e 13 viabilizam o funcionamento dos partidos políticos nas Casas Legislativas:

Art. 12. O partido político funciona, nas Casas Legislativas, por intermédio de uma bancada, que deve constituir suas lideranças de acordo com o estatuto do partido, as disposições regimentais das respectivas Casas e as normas desta Lei.

Art. 13. Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha elegido representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles.

Pelo debate acalorado nos plenários das Comissões ou das Sessões é que se tem uma visão conhecida e tradicional do Parlamento e esse debate se dá, com proeminência absoluta, nas fases que comportam deliberações, quer seja na finalização da fase instrutória, com a deliberação dos votos dos relatores,

quer seja na fase de deliberação propriamente dita, com as subfases de discussão e votação. Nesse momento, da deliberação, os líderes das bancadas, em regra, conduzem o voto que o partido político se pronunciará perante a sociedade.

4.3 Intensidade média

Sintonizada dentro da fase de instrução, onde as proposições legislativa recebem os pareceres dos relatores nas Comissões Temáticas, percebe-se que a participação dos partidos políticos através das suas bancadas é de grau médio, uma vez que são os parlamentares os redatores dos votos, que podem, ou não, vocalizar as pretensões estatutárias do partido ao qual pertencem. A depender da importância da Comissão, maior ou menor é o apetite partidário em querer fazer parte de sua composição.

Daí decorre uma questão interessante: podem os partidos políticos, na Comissão de Constituição e Justiça, iniciar, através dos seus membros filiados, um controle legislativo de constitucionalidade, ou controle político, embrião antecipado da legitimação constante no art. 103 da CF, o que chega a ser contraditório: o partido político não pode apresentar proposições, mas pode fechar questão internamente na bancada e derruba-la na Comissão de Constituição e Justiça. Quem nos chama a atenção para essa questão, é o professor ELIVAL DA SILVA RAMOS²⁴, que diz que as deliberações das Comissões de Constituição e Justiça - que ele chama de subfase instrutória - são importantes, uma vez que a Comissão de Constituição e Justiça

É incumbida de opinar sobre a viabilidade jurídica das proposições, o que abrange o exame de compatibilidade com a Constituição Federal. A importância que os partidos com representação parlamentar costumam atribuir à participação nessas comissões mostra que os pareceres por ela emitidos apresentam consequências relevantes no processo de elaboração legislativa.

²⁴ RAMOS, Elival da Silva. Controle de Constitucionalidade no Brasil – Perspectivas de Evolução. Editora Saraiva: São Paulo, 2010. pp. 237/238

Podemos dizer que há, também, uma participação média dos partidos políticos no processo de eleição para compor as Mesas diretivas e para a composição das Comissões. Embora pelo sistema proporcional os partidos políticos detenham o direito a possuir assento na Mesa diretiva, titular ou substituta, bem como nas Comissões, podem os partidos políticos liberar os seus parlamentares a votar em determinados candidatos, tudo a depender da decisão interna dos partidos políticos, que poderão tolerar o voto do parlamentar contrário à orientação da liderança, ou poderá sancioná-lo por infidelidade.

4.4 Intensidade baixa: crítica

A fase onde se dá uma baixa, ou até mesmo, inexistente intensidade de participação dos partidos políticos no processo legislativo, por mais incrível que possa parecer, é a fase introdutória da produção legislativa. É nessa fase, como vimos, que é exercido o poder de iniciativa legislativa. O mesmo se dá na fase de promulgação ou fase complementar, cargo do Chefe do Executivo ou da Mesa.

Interessante contradição, repisamos: vemos quem os são legitimados a propor proposições os parlamentares: os deputados, as Mesas, o Chefe do Poder Executivo, os tribunais, as instituições constitucionais (MP e TC) e o povo, através da iniciativa popular. Porém, não se verifica dentro das iniciativas legislativas mais relevantes, a presença dos partidos políticos. Nem na Constituição, nem nos regimentos internos do Congresso Nacional, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e da Assembleia Legislativa de São Paulo se vê o poder de iniciar o processo legislativo, o que conota uma participação nula (ou quase nula), ou melhor, inexistente.

Poder-se-á argumentar que existem as iniciativas coletivas, onde um grupo de parlamentares se une e assina a proposta legislativa. Nessa iniciativa, todos os membros de uma bancada partidária em uma Casa Legislativa poderiam, em tese, se reunir e dar vazão a uma proposição legislativa. Nada impede. No entanto, trata-se de uma união informal de parlamentares para se produzir um ato formal. Não é ato de legitimidade exclusiva do partido político, mas dos membros

de sua bancada representada na Casa Legislativa. Isso não substituiu a legitimidade própria ou independente do partido político para apresentar proposições. Parlamentares de um mesmo partido podem se unir, porém o farão em nome próprio e não do partido. Outros parlamentares de outros partidos podem fazer o mesmo, e a iniciativa coletiva ser múltipla, mas não exclusiva de um partido político.

Na esteira da iniciativa legislativa externa ao Parlamento, reservada ao Chefe do Poder Executivo, os tribunais, as instituições constitucionais (MP e TC) e o povo, poderia o partido político figurar também como um legitimado para iniciar o processo legislativo. A ilegitimidade para essa iniciativa, com todo o respeito, nos soa estranho. Pode ser que a justificativa para esse alheamento dos partidos políticos do rol de iniciadores do processo legislativo, como dissemos, tenha muito a ver com a natureza do mandato parlamentar, de natureza independente, cuja expressão se dá sem amarras diretas com o eleitorado.

Porém, não entendemos que essa justificativa seja sólida o suficiente. Muitos fatores nos levam a pensar a esse respeito. Por exemplo, a decisão do STF²⁵ que disse que os mandatos pertencem aos partidos políticos e a presença dos partidos políticos no rol dos legitimados para propor ação direta de inconstitucionalidade ou declaratória de constitucionalidade (art. 103, CF/88), bem como a arguição de descumprimento de preceito fundamental, são exemplos da falta de sintonia desenhada pelo legislador constituinte. Ou seja: é uma situação de abundante relevância nos extremos, mas de pauperismo no recheio, uma vez que o partido político é veículo de condução e de introdução do parlamentar à Casa Legislativa (condição de elegibilidade) e é legitimado para propor, via ação direta, controle concentrado de constitucionalidade perante do STF.

5. Conclusão

Em conclusão, nestas breves notas, vê-se que o ordenamento jurídico reservou aos partidos políticos um papel de atuação coadjuvante no processo legislativo, em suas fases procedimentais. Apesar disso, a participação dos par-

²⁵ STF, MS 30.260/DF: “o mandato pertence ao partido político, pelo qual concorre o candidato.”

tidos políticos se dá de forma proeminente nas fases de instrução, sobretudo nas Comissões e na fase de deliberação, nas subfases de discussão e votação.

Nas demais fases, a participação dos partidos políticos é praticamente inexistente, uma vez que a) não possuem legitimidade para protocolar proposições legislativas, nem ofertar emendas, e b) na fase de promulgação pelo Chefe do Poder Executivo ou pela Mesa, também não se vê aí uma participação direta dos partidos políticos, mas indireta, no sentido deste pressionar, por exemplo, o Chefe do Poder Executivo, que porventura seja seu filiado, a sancionar, vetar ou exercer a sua prerrogativa pelo silêncio. Mas aí já entram elementos mais políticos do que jurídicos a influenciar a tomada de decisão pelo Chefe do Executivo.

Como vimos, ser filiado a um partido é condição de elegibilidade e, caso um partido político não concorde com uma proposição legislativa que se transformou em uma espécie legislativa, poderá, nos termos do art. 103 da CR/88 propor ação direta de inconstitucionalidade com vista a extinção dessa espécie legislativa, residindo aí uma das contradições: não tem legitimidade para iniciar o processo, porém, detém legitimidade processual judiciária para propor a extinção da medida legislativa aprovada, caso essa viole a Constituição. É uma situação de extremos, e nada faz justificar essa carência institucional, excluindo do debate e desnutrindo de importância os já combatidos partidos políticos.

Minar a importância dos partidos políticos na democracia é solapar os alicerces do próprio Estado Democrático de Direito, uma vez que o mau conceito que se faz dos partidos permite aos nostálgicos dos totalitarismos embalar sonhos pela assunção do partido único, que é o último prego na tampa do ataúde que embalsama o pluralismo político e a democracia.

6. Referências

BOBBIO, Norberto et al. Dicionário de Política, vol. II. Editora UNB/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: São Paulo, 2000.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido R. Teoria Geral do Processo. 12ª edição. Editora Malheiros: São Paulo, 1996.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. 33ª edição. Editora Saraiva: São Paulo, 2016.

DUVERGER, Maurice. As Modernas Tecno-Democracias. Editora Paz e Terra: Rio de Janeiro, 1975.

PANEBIANCO, Angelo. Modelos de Partido – Organização e Poder nos Partidos Políticos. Editora Martins Fontes: São Paulo, 2005.

SILVA, José Afonso. Processo Constitucional de Formação das Leis. 2ª edição. Editora Malheiros: São Paulo, 2006.

_____ O Estado Democrático de Direito, in Direito Constitucional – Teoria Geral do Estado - Doutrinas Essenciais - Volume II. Thomson Reuters/Revista dos Tribunais: São Paulo: 2013.

RAMOS, Elival da Silva. Controle de Constitucionalidade no Brasil – Perspectivas de Evolução. Editora Saraiva: São Paulo, 2010.

SGARBI, Adrian. Clássicos da Teoria do Direito. 4ª edição. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2020.

TRINDADE, João. Processo Legislativo Constitucional. 3ª edição. Editora Jus Podivm: Salvador, 2017.

